

La gouvernance internationale de la biodiversité

Marc Hufty

Volume 32, numéro 1, 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704254ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704254ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hufty, M. (2001). La gouvernance internationale de la biodiversité. *Études internationales*, 32(1), 5–29. <https://doi.org/10.7202/704254ar>

Résumé de l'article

La biodiversité est devenue un enjeu majeur des relations internationales. La nécessité d'assurer la sécurité alimentaire mondiale et le développement des biotechnologies ont transformé la diversité biologique en ressource économique. Mais les ressources nécessaires à son exploitation sont inégalement réparties. Les capitaux et l'industrie se trouvent au Nord, la matière première au Sud. L'industrie et les pays du Nord se trouvent dans une situation de dépendance stratégique. La solution consiste à mettre en place, dans le cadre de l'ordre économique mondial, un régime qui assure la conservation de cette ressource, permette son accès et offre des compensations aux pays du Sud. Ce régime a émergé dans une situation d'hégémonie et ses modalités reflètent la distribution asymétrique du pouvoir dans le champ de la biodiversité. Il tend aujourd'hui vers une situation de gouvernance, dans laquelle le pouvoir est plus diffus. Ces trois instruments théoriques, les champs sociaux, les régimes internationaux et la gouvernance, et leur articulation peuvent apporter une contribution à une économie politique internationale de la biodiversité, nécessaire d'un point de vue réaliste.

La gouvernance internationale de la biodiversité

Marc HUFTY *

RÉSUMÉ : *La biodiversité est devenue un enjeu majeur des relations internationales. La nécessité d'assurer la sécurité alimentaire mondiale et le développement des biotechnologies ont transformé la diversité biologique en ressource économique. Mais les ressources nécessaires à son exploitation sont inégalement réparties. Les capitaux et l'industrie se trouvent au Nord, la matière première au Sud. L'industrie et les pays du Nord se trouvent dans une situation de dépendance stratégique. La solution consiste à mettre en place, dans le cadre de l'ordre économique mondial, un régime qui assure la conservation de cette ressource, permette son accès et offre des compensations aux pays du Sud. Ce régime a émergé dans une situation d'hégémonie et ses modalités reflètent la distribution asymétrique du pouvoir dans le champ de la biodiversité. Il tend aujourd'hui vers une situation de gouvernance, dans laquelle le pouvoir est plus diffus. Ces trois instruments théoriques, les champs sociaux, les régimes internationaux et la gouvernance, et leur articulation peuvent apporter une contribution à une économie politique internationale de la biodiversité, nécessaire d'un point de vue réaliste.*

ABSTRACT : *Biodiversity has become a major stake in international relations. Needs for World food security and the development of biotechnologies have turned biological diversity into an economic resource. But the means for its exploitation are unequally distributed : capital and industry in the North, raw material in the South. Northern industry and countries are thus placed in a situation of strategic dependency. The solution was to create, in the context of the World economic order, a regime that would guarantee conservation, access and compensation for Southern countries. This regime emerged in a situation of hegemony. Its characteristics reflect the asymetry of power in the field of biodiversity. But today it tends towards a situation of governance, where power is more diffuse. These three theoretical tools, social fields, international regimes, and governance, when articulated, may contribute to the emergence of an international political economy of biodiversity, a necessity from a realist perspective.*

Hors des milieux spécialisés, il n'était prêté que peu d'attention à la diversité biologique avant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio en 1992. Elle fait depuis l'objet d'une attention soutenue : conventions et conférences internationales, projets et programmes de protection, financements importants, publications, listes électroniques et débats innombrables. Comment expliquer cet intérêt et l'intensité des débats actuels ?

* Chargé de cours à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genève, Suisse. Courrier électronique : marc.hufty@iued.unige.ch. J'aimerais remercier les membres du GREG (Groupe de recherche sur l'environnement et la gouvernance de l'IUED) et les lecteurs anonymes d'Études internationales pour leurs commentaires.

Depuis toujours, les plantes utiles ont constitué des ressources économiques et stratégiques. La Rome de l'Antiquité dépendait du blé nord-africain et le commerce des épices a fait l'objet d'une concurrence acharnée à la Renaissance. Les puissances coloniales en ont très tôt mesuré l'importance, les collectant systématiquement, les transférant d'un pays à un autre et les mettant en production intensive au service des économies impériales¹. Le café cultivé, par exemple, originaire d'Éthiopie, transplanté à Java, a été importé en Amérique par les Hollandais, dérobé par les Français de Guyane à ces mêmes Hollandais et aux Guyanais par les Portugais du Brésil². À leur tour, les Brésiliens se sont fait subtiliser *Hevea brasiliensis*, l'arbre à caoutchouc, par le Britannique Wickam, du Kew Botanical Garden, qui l'a transplanté en Asie du Sud-Est, où il a été mis en plantations intensives³, ce qui a provoqué la fin du boom du caoutchouc en Amazonie et l'effondrement de son économie.

Blé, riz, pomme de terre et maïs ont donné naissance à des civilisations. Et ces plantes ont fait l'objet de vastes échanges d'un pays et d'un continent à l'autre dans le but de nourrir les peuples et d'améliorer leur quotidien. Ces échanges ont été à la base de véritables révolutions agricoles, dont la dernière en date, la « révolution verte », a permis de mettre fin aux famines récurrentes en Asie. Mais avec l'augmentation de la population, la raréfaction des terres agricoles et les limites des techniques agricoles, la question de la sécurité alimentaire mondiale⁴ s'est faite de plus en plus cruciale.

L'intensification de la production par la sélection des variétés les plus productives et leur adoption universelle s'est faite au détriment de la diversité. Rapidement, certains épisodes de pathologie végétale, par exemple l'épidémie de rouille de la feuille du maïs de 1969-70 aux États-Unis, ont démontré le danger de cultiver à grande échelle des plantes alimentaires sur une base génétique étroite et la fragilité de l'agriculture moderne⁵. Ces crises ont provoqué un intérêt croissant pour la diversité génétique⁶. Le fait de trouver quelques années plus tard la solution à cette épidémie en croisant une espèce sauvage de maïs poussant au Mexique et proche de l'extinction, le *Zea*

1. Voir Calestous JUMA, *The Gene Hunters : Biotechnology and the Scramble for Seeds*, London, Zed Books, 1989, chapitre 2.

2. Jean SOUBLIN, *Histoire de l'Amazonie*, Paris, Payot, 2000.

3. Lucile BROCKWAY, *Science and Colonial Expansion : The Role of the British Royal Botanical Gardens*, London, Academic Press, 1979.

4. C'est la mission principale de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Voir, dans le cadre du Sommet mondial de l'alimentation, le Rapport de la Réunion ministérielle sur la sécurité alimentaire mondiale qui s'est tenue à Québec du 14 au 16 octobre 1995, et en particulier la « Déclaration de Québec » : <http://www.fao.org/wfs/resource/french/quebrepf.htm>.

5. Pour une liste des crises liées à l'uniformité génétique, voir World Conservation Monitoring Center, *Global Biodiversity*, London, Chapman & Hill, 1992.

6. Pat MOONEY, « The Law of the Seed : Another Development and Plant Genetic Resources », *Development Dialogue*, n°s 1-2, 1983.

*diploperennis*⁷, avec les variétés à haut rendement, a rendu évident la nécessité de préserver les écosystèmes contenant des espèces sauvages potentiellement utiles et les variétés rustiques cultivées par les petits paysans, c'est-à-dire la « diversité biologique »⁸.

Le développement rapide des biotechnologies⁹ depuis 25 ans et en particulier du génie génétique¹⁰, dont les applications potentielles sont pratiquement illimitées, a accru les besoins en intrants biologiques de l'industrie de la vie (agroalimentaire, chimique, médicale et pharmaceutique). Une des conséquences de ce développement a été de donner une valeur économique à la diversité biologique, ou plus précisément aux « ressources génétiques »¹¹. Alors que ce qui était recherché auparavant était avant tout des semences, des plantes ou des animaux entiers, donc des ressources *biologiques*, les biotechnologies donnent de l'intérêt à certains éléments du vivant, les séquences ADN¹², soit le support de l'information génétique¹³. Et comme d'autres types d'informations, leur utilisation ne prive personne de leur jouissance (pour autant que l'écosystème d'origine soit conservé), mais son contrôle devient un enjeu industriel et commercial. Alors qu'elles étaient librement accessibles jusque-là, les ressources génétiques, en devenant objet économique, sont devenues « rares », sujettes à une appropriation privée, à une concurrence, à des conflits et à une régulation de plus en plus élaborée.

La dynamique politique et économique autour de la conservation de la diversité biologique et de son appropriation a donné lieu à un ensemble complexe de normes et d'institutions visant à la réguler. Mais dans un contexte d'affrontement stratégique et commercial international, cela a eu pour conséquence de la transformer en un enjeu politico-stratégique global. Il existe en effet une disparité dans la distribution des ressources nécessaires à son exploitation économique. Les connaissances, les capitaux, les marchés, les organismes de recherche et les entreprises de l'industrie de la vie se trouvent

7. Il ne poussait plus que sur quelques hectares menacés par l'activité humaine, World Wide Fund for Nature, *The Wild Supermarket : The Importance of Biological Diversity to Food Security*, London, WWF, 1990, p. 9.
8. La variabilité de la vie sur Terre. Le terme est attribué à Thomas LOVEJOY, « Changes in Biological Diversity », in *The Global 2000 Report to the President*, vol. 2, 1980.
9. « Toute technique qui utilise des organismes vivants ou une substance de ces organismes pour créer ou modifier un produit, pour améliorer une plante ou un animal, ou pour développer un micro-organisme pour un usage spécifique », Office of Technology Assessment of U.S. Congress, *New Developments in Biotechnologies : Patenting Life. Special Report*. Washington, 1989. Notre traduction.
10. « Utilisation de la biologie moléculaire pour modifier délibérément de l'ADN, avec comme conséquence de modifier la nature et l'expression des organismes concernés ». Esther SCHÄRER-ZÜBLIN (dir.), *L'Alimentation au fil du gène*, Vevey, Nestlé, 1998.
11. Le matériel génétique des organismes vivants ayant valeur de ressource future ou actuelle. La paternité de ce concept est attribuée à OTTO FRANKEL, suite à la Conférence technique sur les ressources génétiques de la FAO en 1967, *Diversity*, « Sir Otto Frankel 1900-1998 », vol. 15, n° 1, 1997, p. 36.
12. Acide désoxyribonucléique.
13. Voir Hans WEBER, « A, C, G et T... L'information et son contexte », *Courrier de la Planète*, n° 57, 2000, pp. 9-10.

essentiellement dans les pays industrialisés alors que les écosystèmes les plus riches en ressources génétiques et la majorité des petits paysans utilisant des variétés rustiques ou des plantes sauvages se trouvent dans les pays en développement¹⁴. Les pays industrialisés ont, dans ce contexte, progressivement réalisé leur dépendance envers les apports phytogénétiques en provenance des pays en développement et la nécessité de maintenir l'accès à ces ressources à long terme pour leurs industries. À l'idée de sécurité alimentaire nationale se sont ajoutées celles de vulnérabilité biologique et de sécurité biologique. La biodiversité est devenue un enjeu majeur des relations internationales.

I – Le concept de biodiversité

La définition la plus courante de la diversité biologique est celle donnée par la Convention sur la diversité biologique (CDB), soit la variabilité des organismes vivants au sein des espèces (diversité génétique), entre les espèces (diversité spécifique), ainsi qu'entre écosystèmes (diversité écosystémique). Le terme de biodiversité¹⁵ est souvent pris comme synonyme de diversité biologique. Cette définition nous semble trop étroite et pour des raisons de réalisme, nous adhérons à une définition plus large.

D'une part, dans une perspective sociale, il nous semble difficile de ne pas y inclure la diversité culturelle, soit la diversité des cultures humaines qui ont interagi avec les trois autres formes de diversité biologique au cours des siècles. C'est le cas par exemple de la forêt amazonienne, qualifiée de vierge, pour laquelle de plus en plus d'indices portent à croire qu'elle a été en grande partie façonnée par les humains qui, transplantant d'une région à l'autre des plantes, auraient largement contribué à sa diversité¹⁶. « Diversité biologique et diversité culturelle sont étroitement liées. Le souci de préserver la biodiversité rejoint souvent celui de maintenir les savoir-faire et les traditions locales¹⁷ », ce à quoi se réfère la Convention sur la diversité biologique avec son article 8j

14. Les forêts tropicales représentent en surface 6 % des terres émergées mais contiennent 50 % des espèces vivantes et 90 % des petits paysans se trouvent dans les pays en développement. Edward WILSON, *The Diversity of Life*, Cambridge, Harvard University Press, 1992. Dans un seul champ autochtone de manioc brésilien, il y a autant de variétés, soigneusement gérées, que dans toute la collection mondiale des banques de gènes spécialisées. Plus encore, ces espèces sont en moyenne différentes à 80 % de celles du champ voisin. Laure EMPERAIRE, Florence PINTON et Gérard SECOND, « Gestion dynamique de la diversité variétale du manioc en Amazonie du Nord-Ouest », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 6, n° 2, 1998, pp. 27-42.

15. Il est fréquemment attribué à Edward Wilson, le père de la sociobiologie, qui s'en défend, bien qu'il ait participé à son élaboration. Le terme fut suggéré en 1985 par Walter Rosen du National Research Council lors de la première réunion préparatoire du « National Forum on Biodiversity ». V.H. HEYWOOD, I. BASTE et K.A. GARDNER, « Introduction » in United Nations Environment Programme, *Global Biodiversity Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 5. Ainsi que l'entretien de Olivier POSTEL-VIGNAY avec Edward WILSON dans *La Recherche*, juillet-août 2000, pp. 14-16.

16. William BALÉE, « Qui a planté les décors de l'Amazonie ? », *La Recherche*, juillet-août 2000, pp. 18-23.

17. Michel CHAUVET et Louis OLIVIER, *La biodiversité : Enjeu planétaire*, Paris, Sang de la Terre, 1993, p. 322.

qui fait obligation aux États de « respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés locales et autochtones ».

D'autre part, les débats autour de la Convention, de son financement et de ses protocoles additionnels montrent que les enjeux dépassent largement le domaine des sciences de la nature. S'inscrivant dans le cadre des changements environnementaux globaux (changement climatique, désertification, appauvrissement de la couche d'ozone atmosphérique, etc.), les débats autour de la biodiversité sont aux confluent de la science, des techniques, du politique et de l'économique. La diversité biologique, concept relativement spécialisé, devient alors la « biodiversité », un concept interdisciplinaire lancé dans le débat public pour attirer l'attention, mais qui a dépassé ses frontières pour être construit socialement autour d'enjeux institutionnels, juridiques, politiques, économiques et culturels. Cette métamorphose demande de passer à une approche et un questionnement socio-politique et implique la nécessité d'élaborer une économie politique de la biodiversité¹⁸. L'objet de cet article est d'analyser ce phénomène à l'aide des instruments théoriques suivants : les champs sociaux, les régimes internationaux et la gouvernance.

II – La biodiversité comme champ social

Dans cette perspective, la biodiversité peut être analysée comme un champ social, au sens de Bourdieu d'un « espace social structuré autour d'intérêts communs et composé d'acteurs, d'enjeux, de références communes, de lois et de processus¹⁹ ». Les acteurs participant à un champ se trouvent en compétition pour le contrôle des ressources générées par le champ : les biens matériels ou les revenus (le « capital économique »), les connaissances scientifiques et techniques (le « capital culturel »), les réseaux et les institutions (le « capital social ») et le prestige associé à la détention des autres capitaux (le « capital symbolique »). Par définition, ils agissent dans le cadre des règles spécifiques au champ qui régulent la compétition pour le contrôle des ressources et sur ses enjeux. Ces enjeux définissent le champ. Dans le cas du champ de la biodiversité, les enjeux sont vastes et souvent très techniques, mais il est possible de les aborder comme nous le ferons ici à partir de deux idées clés : la conservation et l'appropriation.

Les acteurs occupent des positions inégales au sein du champ selon les ressources qu'ils contrôlent et sont en compétition pour ces positions. Les « dominants » du champ sont ceux qui détiennent la part la plus importante des ressources mises en jeu, les « dominés » ceux qui en détiennent le moins. Ceux qui dominent un champ maîtrisent habituellement la production des

18. Catherine AUBERTIN, Valérie BOISVERT et Franck-Dominique VIVIEN, « La construction sociale de la question de la biodiversité », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 6, n° 1, 1998, pp. 7-19.

19. Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984, p. 113. Dominique BOTTI, *La biodiversité comme champ de lutte : La Convention sur la diversité biologique et la réglementation internationale*, Mémoire de DES, IUED, 1997.

règles et des normes. Ils définissent les comportements légitimes ou illégitimes (ce qui est souhaitable et ce qui ne l'est pas) et fixent l'orthodoxie, les opinions dominantes du champ. Ils dominent la production des idées, l'information, les moyens de communication, et appuient leur domination sur une idéologie, une vision du monde reposant sur des postulats non démontrables, qui rend la domination de leur groupe légitime.

Cet ordre repose sur des éléments cognitifs et idéologiques. Les préférences des acteurs sont influencées par ce que Bourdieu nomme « habitus », « sens pratique » et « violence symbolique ». Ils intériorisent leur position dans le champ, développent des réflexes de perception et d'action, et apprennent les normes de comportement adaptées à l'ordre social par le travail éducatif permanent des institutions. Par ce processus, qualifié de « violence symbolique », les dominés ajustent inconsciemment leurs structures subjectives (leurs préférences) aux structures objectives (l'ordre social). Ils adhèrent aux règles fixées par les dominants du champ et se font en quelque sorte complice de leur domination, ce qui évite aux dominants d'avoir recours à une violence directe, coûteuse en ressources, pour maintenir leur domination.

Si cette interprétation des relations sociales orientée autour des relations de pouvoir peut sembler déterministe, elle n'exclut pas une dynamique du changement. La compétition est permanente, en particulier entre diverses factions parmi les dominants mais aussi entre dominants et dominés. La définition des règles, des normes, des enjeux et de la production des idées fait elle aussi l'objet de la compétition. Les adaptations du champ sont en fait permanentes et nécessaires. Les tensions sont résorbées de différentes manières, par des réformes ou par la cooptation des élites dominées. Lorsque les tensions sont trop vives et que l'ordre social ne correspond plus au rapport des forces, une crise peut être suivie d'un bouleversement du champ, d'un renversement de ses dominants et d'un changement de règles. L'idéologie contestatrice du groupe qui cherchait à dominer devient alors idéologie dominante. Une nouvelle orthodoxie se met en place.

III – L'enjeu de la conservation

Face au rythme auquel disparaissent les habitats naturels sous l'effet des pressions anthropiques²⁰, un des principaux enjeux du champ est celui de la conservation. Il existe un large consensus au sein du champ sur la nécessité de la conservation, malgré des désaccords sur ses modalités et ses priorités. C'est aussi un des axiomes normatifs essentiels du champ de la biodiversité. Ce consensus rassemble à peu près tous les acteurs du champ, sauf ceux qui consomment ou commercialisent les ressources biologiques : populations locales, compagnies forestières, individus insérés ou non au sein de réseaux

20. Voir J. A. McNEELY, *et al.*, « Human Influences on Biodiversity » in United Nations Environment Programme, *Global Biodiversity Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 711-821.

proches des gouvernements qui captent une partie du profit de cette exploitation.

Les normes relatives à la régulation des habitats naturels et des espèces sauvages sont le produit d'une coïncidence d'intérêt entre deux grandes catégories d'acteurs : les « conservationnistes » et les « utilisateurs ». Les conservationnistes rassemblent des organisations vouées à la conservation de l'environnement, en particulier les grandes organisations proches des gouvernements, telles l'UICN ou le WWF²¹. Ces organisations ont joué un rôle clé dans la préparation de la Convention²², avec le souci de rationaliser la conservation en rassemblant les divers instruments légaux existant dans une convention cadre²³. Leur fonction de relais entre l'opinion publique, les scientifiques, les gouvernements et les industries les place au centre du champ, en particulier de sa production normative²⁴. Les utilisateurs rassemblent les acteurs qui perçoivent la conservation non comme une fin en soi, mais comme une nécessité pour la poursuite d'autres objectifs, que ce soit la sécurité alimentaire mondiale comme la FAO, les profits pour l'industrie ou un ensemble de motivations complexes pour les gouvernements.

En ce qui concerne les cultivars « primitifs », les espèces de plantes utilisées par les communautés paysannes et autochtones, la FAO s'était intéressée dès les années soixante à ces ressources génétiques agricoles, mettant progressi-

21. Créée en 1948 l'Union mondiale pour la nature, située à Gland, Suisse, est à la fois une organisation intergouvernementale et non gouvernementale. En 2000, elle rassemble 77 États, 104 organismes publics, 720 ONG, 35 affiliés et environ 10 000 scientifiques et experts de 181 pays. Son budget était de 84 millions de dollars us en 1998. Ses travaux sont relatifs à la conservation des espèces et des écosystèmes. Le World Wide Fund for Nature est au départ un organisme de recherche de fonds pour l'UICN. C'est la plus importante ONG de l'environnement : 5 millions de membres individuels et 27 sections nationales en 2000. Le WWF-International situé lui aussi à Gland, est doté d'un budget de plus de 53 millions de dollars us. Le WWF-US est la plus importante section nationale avec un budget de plus de 100 millions de dollars us provenant aussi bien de fondations privées que du gouvernement des États-Unis.
22. Matthias FINGER, « Environmental NGOs in the UNCED process », in Thomas PRINCEN et Matthias FINGER (dir.) *Environmental NGOs in World Politics : Linking the Local and the Global*, New York, Routledge, 1993, pp. 186-236.
23. Philippe LE PRESTRE, « La Convention sur la diversité biologique : vers un nouvel ordre biologique international ? », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 7, n° 1, 1999, p. 64. Il existe plus de 1000 textes régionaux et internationaux relatifs à la protection de la diversité biologique. Ils se chevauchent en partie et la Convention, s'appuyant sur ces textes, a un rôle de coordination. Geneviève LMBERT, « Liens entre la Convention, la législation internationale et les autres textes d'importance », intervention orale, Séminaire de formation sur la biodiversité, Cirad, Montpellier, 27-29 juin 2000.
24. L'UICN est dépositaire de plusieurs conventions internationales (entre autres la Convention de Ramsar relative aux zones humides et la Convention sur le commerce international des espèces menacées - CITES). En compagnie du WWF et du Programme des Nations Unies pour l'environnement, elle a préparé quelques-uns des textes fondateurs du régime actuel : UICN, UNEP, WWF, *World Conservation Strategy*, Gland, 1980 ; UICN, World Resources Institute, Conservation International, WWF-US, World Bank, *Conserving the World's Biological Diversity*, Gland, 1990 ; UICN, UNEP, WWF, *Caring for the Earth*, Gland, 1991 ; WRI, UICN, UNEP, *Global Biodiversity Strategy*, Washington, 1992.

vement en place son « Système », composé d'un cadre légal et normatif (accords et conventions internationales, dont l'Entente internationale sur les ressources phytogénétiques), de mécanismes opérationnels de récolte de germoplasme et d'alerte, et d'instruments d'information et de financement, le tout chapeauté par la Commission intergouvernementale sur les ressources phytogénétiques²⁵. En 1971, Les fondations Ford et Rockefeller, acteurs importants de la révolution verte, ont persuadé les banques de semences agricoles internationales de se regrouper sous la coordination d'un organisme de tutelle, le GCRAI (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale), siégeant dans l'immeuble de la Banque mondiale à Washington²⁶. Il est aujourd'hui lié par des accords au Système de la FAO.

Mais cette question s'est politisée au cours des années soixante-dix alors qu'aux États-Unis les scientifiques et l'industrie de la vie ont alerté les autorités politiques au sujet de la vulnérabilité biologique du pays et de sa dépendance en intrants biologiques en provenance des pays du Sud. Dès 1981, une importante conférence réunit tous les acteurs concernés sous les auspices du Département d'État et de la *U.S. Agency for International Development* (USAID)²⁷. Ses conclusions seront déterminantes dans la structuration du champ de la biodiversité. Elle constate que l'agriculture américaine et l'industrie des biotechnologies sont extrêmement dépendantes des apports extérieurs en plantes cultivées et animaux domestiqués ou sauvages et que la demande est en croissance rapide. Or, les organismes internationaux de conservation *ex situ* (banques de germoplasmes et de semences du réseau GCRAI) sont relativement mal équipés, mal organisés et souvent situés au Sud. De plus, les écosystèmes contenant ces ressources sont menacés. Alors que le monde occidental connaît une série de crises, liées aux approvisionnements pétroliers ou à l'économie internationale, cette nouvelle forme de dépendance ne peut être minimisée.

Suite aux recommandations de cette conférence, le Congrès met sur pied un groupe de travail (*Interagency Task Force*) qui développe une « Stratégie de conservation de la diversité biologique »²⁸. Les recommandations de la conférence de 1981 sont alors transformées en un programme législatif et politique. La Stratégie propose une série de mesures visant à assurer un approvisionnement constant en ressources génétiques pour l'industrie américaine : un programme législatif pour coordonner les actions nationales, la restructuration des réseaux de conservation *ex situ*, la mise en place d'un réseau mondial d'aires protégées, en particulier dans les pays tropicaux en

25. FAO, *Valorisons la diversité de la nature*, Rome, 1993. José ESQUINAS-ALCÁZAR, « The Global System on Plant Genetic Resources », *RECIEL*, vol. 2, n° 2, 1993, pp. 151-157.

26. Cary FOWLER et Pat MOONEY, *Shattering. Food, Politics, and the Loss of Genetic Diversity*, Tucson, The Arizona University Press, 1990, pp. 147ss.

27. « U.S. Strategy Conference on Biological Diversity » : Department of State, *Proceedings of the U.S. Strategy Conference on Biological Diversity*, Washington, 1981.

28. *U.S. Strategy on the Conservation of Biological Diversity, An Interagency Task Force Report to Congress*, Washington, Agency for International Development, 1985.

développement, le développement de la législation et de la réglementation internationale et une aide accrue aux organisations non gouvernementales de conservation. Elle met en évidence le lien entre conservation et développement dans les pays du Sud et suggère que l'aide au développement des États-Unis soit recentrée pour incorporer systématiquement la conservation de l'environnement, y compris en utilisant l'influence prépondérante des États-Unis au sein des banques multilatérales de développement, dont la Banque mondiale²⁹.

Ainsi, sur le plan politique, le concept de sécurité nationale des États-Unis s'élargit à l'environnement global et à la biodiversité³⁰ :

As the World's leading power, the United States has a pre-eminent stake in the environment health, as in the economic welfare of the global community. In other words, it has a solid interest in such remote-seeming activities as deforestation in Latin America, desertification in Africa, soil erosion in Asia, mass extinction of species throughout the tropical Third World³¹.

Alors qu'elle reposait traditionnellement sur l'intégrité physique du territoire et des citoyens, les traditions démocratiques et la libre entreprise, la sécurité nationale incorpore désormais l'approvisionnement génétique et sa conservation :

There is a strong agreement about the growing importance of biotechnology to economic growth of nations like the United States. Economic growth depends on maintenance of and access to stocks of biological diversity³².

IV – L'enjeu de l'appropriation des ressources

Jusqu'à tout récemment, les ressources phytogénétiques étaient considérées, en accord avec le Système de gestion des ressources phytogénétiques de la FAO, comme un patrimoine commun de l'humanité et donc en accès libre, y

29. U.S. Congress Office of Technology Assessment, *Technologies to Maintain Biological Diversity*, Washington, U.S. Congress Service, 1987, pp. 34 ss.

30. Les rapports de la Maison-Blanche sur la sécurité nationale incluent la biodiversité depuis l'Administration Bush : The White House, *National Security Strategy of the United States*, August 1991. Téléchargé du site www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm le 29 décembre 2000. Voir une analyse par Kent BUTTS, « National Security, The Environment and DOD », *Environmental Change and Security Project Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1996. Le concept de sécurité environnementale a donné lieu à un important débat impliquant entre autres les forces armées des États-Unis. Voir le site www.ecsp.si.edu/default.htm.

31. Norman MYERS, *Not Far Afield : U.S. Interests and the Global Environment*, Washington, World Resource Institute, 1987, p. 13.

32. Thomas LOVEJOY et George MILNE, « Genetic Resources, National Interests and Security » 19 November 1996. Téléchargé le 29 décembre 2000 à partir du site www.ecsp.si.edu/default.htm_report3d.pdf, p. 40.

compris les « variétés primitives » des communautés paysannes. L'UPOV (1978)³³, un accord limité à 26 pays, protégeait les variétés mises au point par les sélectionneurs industriels. Mais le développement des biotechnologies dans le domaine agricole s'est accompagné de restrictions croissantes au libre-accès à la variabilité génétique, en particulier par un renforcement du régime de la propriété intellectuelle. Or ce régime, s'il paraît raisonnable dans le contexte des pays industrialisés, est injuste pour les pays en développement.

Le renforcement des droits de propriété intellectuelle pénalise les petits paysans. Ils ne disposent en effet pas d'un système de protection comparable aux droits de propriété intellectuelle³⁴, les cultivars primitifs sont le fruit d'améliorations séculaires par des communautés mais sont considérés légalement comme faisant partie du domaine public. Les banques de gènes, dont la plupart des échantillons proviennent de ces cultivars primitifs, distribuent donc librement leurs échantillons, à partir desquels sont produites entre autres les variétés améliorées des sélectionneurs industriels. C'est une situation d'asymétrie. Ce problème est illustré par le « Privilège des agriculteurs » qui donnait aux paysans par coutume la liberté de conserver des semences issues de leur récolte et de les semer l'année suivante ou de les échanger sans payer une nouvelle fois des redevances, y compris pour les semences protégées par l'UPOV. En 1991, les pays du Nord ont introduit une nouvelle version de cette convention, compatible avec le régime des droits de propriété intellectuelle industrielle et avec le régime commercial mondial du GATT³⁵, mais qui limitait ce privilège et rendait possible une double protection par le dépôt d'un brevet sur une variété déjà protégée par l'UPOV.

Cette tendance à une protection accrue et les premiers brevets sur le vivant³⁶ ont poussé les pays du Sud à demander, au cours des réunions sur l'Entente internationale sur les ressources phytogénétiques de la FAO dans les années quatre-vingt, à ce que les variétés améliorées produites par les industriels du Nord à partir de plantes en provenance de leurs territoires nationaux soient elles aussi considérées comme un patrimoine commun et en accès libre, ce que n'ont accepté ni les sélectionneurs ni les gouvernements du Nord.

33. L'Union pour la protection des obtentions végétales, est à la fois une organisation intergouvernementale qui a son siège dans les bâtiments de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) à Genève (www.upov.org). Ce sont trois conventions (1972, 1978, 1991) qui étaient, jusqu'à la conclusion de l'Uruguay Round du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), les principaux accords relatifs aux plantes « modernes ». Les variétés créées et qui sont « distinctes, homogènes et stables » peuvent se voir reconnaître un Droit d'obtention végétale, une forme de droit de propriété intellectuelle qui garantit le monopole commercial à son inventeur.

34. Voir l'étude exhaustive de Martin GIRSBERGER, *Biodiversity and the Concept of Farmers' Rights in International Law*, Berne, Peter Lang, 1999.

35. www.grain.org/publications/french/num2.htm : Grain, « Dix bonnes raisons de ne pas adhérer à l'UPOV », mai 1998.

36. En 1980, la Cour suprême des États-Unis reconnaissait le droit à la protection par brevet des micro-organismes « inventés », ouvrant la voie au brevet sur le vivant. En 1985, l'Office des brevets des États-Unis décidait qu'une plante pouvait être brevetée.

Devant leur refus, les pays du Sud en sont arrivés à la conclusion qu'il leur fallait protéger cette richesse potentielle en revenant sur le principe du libreaccès et en déclarant les ressources biologiques comme relevant de leur souveraineté nationale au même titre que les matières premières³⁷. La Convention sur la diversité biologique allait reprendre ce principe en 1992 dans ce qui s'apparentait à une concession aux pays en développement et à une restriction au libreaccès aux ressources génétiques de l'industrie de la vie. Mais tout compte fait, ce gain des pays du Sud est moins spectaculaire qu'il n'y paraît. Les autorités américaines en particulier avaient anticipé cette donnée dès le début des années quatre-vingt :

Many developing countries will have an advantage in that they are the sources of a large percentage of germplasm resources of the World. In many cases, countries will recognize the significance of this natural resource and will begin to make stronger efforts to limit access to it. A context must be developed in which a strategy of cooperation is appealing for both developing and industrialized countries³⁸.

Alors que durant les années quatre-vingt, la solution semblait politique, la chute du Mur de Berlin va changer la donne. L'accès aux ressources génétiques passera désormais par le marché et la Convention (CDB) sera le terrain de cette solution. Un raisonnement puisant à la technique, à l'économie et au droit permet d'en faire la démonstration.

Les pays en développement ont vu dans le développement des sciences de la vie, les besoins pressentis de l'industrie du Nord et leur position comme pourvoyeurs de cette matière première convoitée une source de richesse semblable au pétrole, un « or vert » :

Les [pays] pauvres furent encouragés à croire que leurs forêts recelaient des réservoirs de ressources génétiques fabuleusement riches, que les firmes des pays riches, en particulier les entreprises pharmaceutiques, armées des dernières techniques et appareils de la biotechnologie, étaient impatientes d'exploiter à leur propre profit. Le moins que les pauvres puissent espérer de la CDB c'était de leur assurer une part de cette manne prétendument imminente³⁹.

Ainsi ils ont réussi à faire inscrire dans la Convention les principes de leur souveraineté sur ces ressources (Art. 3 de la CDB), d'un partage juste et équitable des bénéfices attendus de leur exploitation (Art. 15 de la CDB) et d'importants transferts de technologies (Art. 16 et 19 de la CDB). Ce gain est important à la fois symboliquement, il consacre un principe d'équité, et

37. Cary FOWLER, « Biological Diversity in a North-South Context », *Green Globe Yearbook*, 1993, pp. 33-44.

38. Jim MURRAY, « Biological Diversity and Genetic Engineering », in *Department of State, Proceedings...*, *op.cit.*, p. 43.

39. Christopher D. STONE, « La convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique », in Ivo RENS (dir.), *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Genève, Georg, 1996, p. 122.

concrètement, puisqu'il leur procure en théorie des ressources additionnelles pour le développement. Mais il s'accompagne d'une contrepartie dont toute la portée n'apparaît pas au premier abord. Le partage des bénéfices invoqué par la Convention implique qu'il y ait des bénéfices, donc que les ressources génétiques puissent faire l'objet d'une exploitation industrielle et commerciale. Plus elle sera importante, plus le profit à partager le sera et plus les ressources pour le développement le seront. Les pays du Sud ont donc intérêt à la transformation des ressources génétiques en marchandise et à participer à l'organisation de leur exploitation industrielle. Mais puisqu'il n'y a pas de marché sans propriété privée, cela implique aussi d'accepter le régime dominant de protection de l'innovation industrielle, les droits de propriété intellectuelle tels que conçus et élaborés au Nord.

Les pays en développement ont donc, en signant la Convention, reconnu que les droits de propriété intellectuelle s'appliquent aux ressources génétiques. En échange de leur souveraineté sur les ressources biologiques et de ressources additionnelles pour le développement, ils ont accepté une extension des droits de propriété intellectuelle aux ressources et techniques utilisées par la biotechnologie et un accès aux ressources génétiques dans le cadre de relations commerciales. Le texte de la Convention peut donc se lire comme un pas vers la mise en place du cadre juridique qui garantira l'accès aux ressources et le développement des biotechnologies⁴⁰.

V – Les droits de propriété intellectuelle

Or, les droits de propriété intellectuelle ont subi une mutation importante au cours des années quatre-vingt-dix. Auparavant, ils relevaient du droit national et étaient dispersés dans plusieurs conventions et traités, déposés pour la plupart auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Les accords sur les « Aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce » (ADPIC), plus connus sous leur acronyme anglais *Trips*, ont été formulés au cours des négociations commerciales de l'Uruguay Round entre 1986 et 1994 et sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1995 au moment où, à Genève, le GATT devenait l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils uniformisent les droits de propriété intellectuelle et en font un objet relevant des négociations commerciales internationales.

Ce faisant, l'OMPI a été quelque peu vidée de sa substance en se confinant à un rôle de gestionnaire plutôt que de créatrice du droit⁴¹. Par ailleurs, les ADPIC obligent chaque État membre de l'OMC à incorporer dans sa législation une série de dispositions minimales pour garantir une protection aux créateurs de propriété intellectuelle, ce qui n'était souvent pas le cas dans les pays du

40. Ce raisonnement est celui de C. AUBERTIN, V. BOISVERT et F.-D. VIVIEN, « La construction sociale... », *op. cit.*

41. Blaise CARRON, *Bad Trips pour l'OMPI, ça se GATT du côté de la propriété intellectuelle*, Mémoire de DES, IUED, 1997.

Sud⁴². Finalement, l'Article 27 des ADPIC autorise le dépôt de brevet pour toute invention susceptible d'application industrielle, et fait donc passer désormais la protection des variétés végétales et autres organismes vivants modifiés génétiquement par les accords commerciaux de l'OMC. Les pays membres conservent la possibilité de déroger à la brevetabilité des organismes vivants, mais ils doivent alors développer un système national *sui generis* ou un droit des brevets cohérents avec les ADPIC⁴³.

La domination industrielle des pays du Nord, reflétée par l'inégalité dans la recherche et le développement – dix pays représentent 95 % des brevets et 84 % des dépenses annuelles de recherche dans le monde⁴⁴ – conduit à une concentration de la propriété intellectuelle et au renforcement des firmes multinationales, en particulier dans le domaine agricole⁴⁵, ce qui accentuera inévitablement les inégalités Nord-Sud. Les États-Unis et les pays du Nord ont imposé une vision culturellement spécifique de la protection intellectuelle, qui repose sur la propriété privée. Les pays en développement qui ne se sont pas encore adaptés à ces accords devront le faire, au risque de voir leur dépendance s'accroître⁴⁶. Les ressources génétiques, y compris celles développées par les communautés paysannes ou autochtones, vont en conséquence fort probablement faire l'objet d'un processus accéléré d'appropriation privée.

L'industrie de la vie est en train de se transformer radicalement par des fusions, des acquisitions et des alliances stratégiques qui rassemblent la chimie, la pharmacie, la médecine, l'agriculture, l'élevage et les biotechnologies. Quelques méga-entreprises globales ont acquis un pouvoir sans précédent sur ces secteurs, décidant des priorités en matière de recherche ainsi que ce qui sera produit ou vendu. Par exemple Novartis, une compagnie de droit suisse, était en 1997 numéro 1 mondial de l'agro-chimie, numéro 2 des semences, numéro 3 de la pharmacie et numéro 9 de la médecine vétérinaire⁴⁷. Ces entreprises géantes influenceront de façon croissante les politiques publiques nationales et les arrangements internationaux régulant le champ de la biodiversité. Leurs intérêts, en tant qu'organisations orientées vers le profit et l'accumulation du capital, risquent de prendre la préséance sur le bien commun. Les besoins des pays en développement risquent fort d'être mal servis, à l'image de la recherche pharmaceutique, davantage orientés vers les marchés

42. Rural Advancement Foundation International, *Enclosures of the Mind : Intellectual Monopolies*, Winnipeg, RAFI, ICRD, CBDC. (www.rafi.ca).

43. GATT, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Geneva, 1994.

44. N. KUMAR, « Technology generation and technology transfer in the World economy : recent trends, and implications for developing countries », *INTECH Discussion Paper Series*, n° 2, 1997, p. 11, cité par Arnaud BOCQUILLON, *Monsanto-Inde : Qui sème le vent récolte la tempête*, Mémoire de DES, IUED, 1999.

45. A. BOCQUILLON, *Monsanto-Inde...*, *Ibid.*

46. Les questions techniques et politiques liées à cette problématique sont complexes, le lecteur peut consulter : Collectif, *Propriété intellectuelle : Quels enjeux pour les pays en développement ?*, IUED, Collection Itinéraires, 1999 ; ou Carlos CORREA, *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries : The TRIPS Agreement and Policy Options*, London, Zed Books, 2000.

47. RAFI Communiqué November/December 1997 : « The Life Industry 1997 ».

solvables, souvent les soins de confort au Nord, plutôt que vers les besoins vitaux au Sud.

La mondialisation ne date évidemment pas d'hier. Dans une perspective de temps long, elle a été décrite par Braudel, Bairoch et Wallerstein⁴⁸. La logique de ce qu'ils ont qualifié d'économie-monde réside dans l'inclusion productive, commerciale et financière des nations, des domaines de la vie sociale et des ressources à l'économie marchande capitaliste. Cette incorporation se réalise par l'ouverture de nouvelles frontières, au fur et à mesure du progrès technologique. Le développement des biotechnologies correspond à une nouvelle étape de l'intégration de l'homme et de la nature dans la sphère de l'échange marchand⁴⁹ : l'économie de l'information.

Le marché est devenu l'institution dominante dans la relation homme-nature. C'est le triomphe de l'*Homo oeconomicus* sans racines ni obligations sociales. Aussi bien les plantes que les animaux et l'homme sont désormais perçus comme des réservoirs de ressources génétiques, de ressources informationnelles : des codes génétiques dissécables, appropriables, exploitables industriellement et échangeables. La brevetabilité du vivant, inscrite dans les accords commerciaux et renforcée par la Convention sur la diversité biologique, est au cœur de l'ouverture de cette nouvelle frontière de l'économie-monde.

Les connaissances traditionnelles des populations autochtones et locales font partie de cette nouvelle frontière, ce qui expliquerait leur reconnaissance par la Convention. Les mécanismes de gestion des écosystèmes qu'elles ont développés et leurs connaissances des ressources biologiques intéressent désormais le monde scientifique moderne. La préservation de ces connaissances est organisée par la mise en place de banques de données internationales auxquelles ces populations sont invitées à participer pour se voir reconnaître des droits de propriété intellectuelle⁵⁰. Mais leur intégration au monde marchand ne va pas sans problèmes, que ce soit au sujet d'éventuels royalties dont le partage provoquera des conflits au sein des communautés, ou des effets pervers que cette intégration peut avoir sur des cultures dans lesquelles la propriété privée au sens du droit romain n'existe pas sans le principe du tiers inclus, soit d'une responsabilité collective de la communauté⁵¹.

Il faut souligner le paradoxe suivant : en incluant les communautés traditionnelles dans l'économie marchande, seuls certains aspects de leur culture sont valorisés. Les autres dimensions, moins utiles dans une économie

48. Fernand BRAUDEL, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin, 1979 ; Paul BAIROCH, *Victoires et déboires, Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1997 ; Immanuel WALLERSTEIN, *Le capitalisme historique*, Paris, La Découverte, 1985.

49. Karl POLANYI, *La grande transformation : Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983, pp.179-183.

50. Marc GALVIN, *La connaissance métisse : Enjeux sociaux de la conservation, de l'échange et du contrôle de la connaissance traditionnelle*, Mémoire préliminaire de thèse, IUED, 2000.

51. Catherine FRIEDBERG, « Les droits de propriété intellectuelle et la biodiversité : le point de vue d'une anthropologue », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 7, n° 3, 1999, pp. 45-52.

moderne, tombent en désuétude. Ainsi, la protection des connaissances traditionnelles par leur valorisation commerciale les met-elle en danger de disparaître. De même, la diffusion des techniques modernes d'agriculture reposant sur des cultivars hybrides parmi les paysans traditionnels, ceci pour améliorer le rendement agricole, tend à faire disparaître leur savoir-faire et les espèces traditionnelles susceptibles de fournir à l'industrie les ressources mêmes de son développement.

Le substrat normatif tissé par l'action collective autour de ces enjeux est un élément consubstantiel du champ de la biodiversité. L'économie de marché comme moteur de la croissance économique, la souveraineté nationale des ressources génétiques, la propriété privée et la possibilité de breveter le vivant sont quelques-uns des éléments normatifs du champ de la biodiversité. Pour être plus précis, ils constituent des éléments de ce qui peut être qualifié de régime international de la biodiversité.

VI – Le régime international de la biodiversité

Les théories des relations internationales ont traditionnellement oscillé entre deux pôles, un pôle réaliste mettant en exergue les conflits et un pôle idéaliste mettant l'accent sur la coopération. Dans les années de l'après-guerre, les théoriciens, préoccupés par la confrontation Est-Ouest, ont centré leur réflexion autour des concepts réalistes de puissance et d'intérêt national⁵². Cette approche ne suffisait cependant pas à expliquer ou orienter le comportement des États placés en situation de paix.

La multiplication des échanges dans les années soixante et soixante-dix, surtout au sein de l'OCDE, a entraîné la nécessité d'intégrer à la théorie des relations internationales d'autres acteurs que les États dans un monde caractérisé par sa complexité. Les États ne pouvaient plus être considérés uniquement comme des acteurs unitaires mobilisant leurs ressources en vue de la maximisation de l'intérêt national. Ils avaient désormais, selon les circonstances et les domaines concernés, des intérêts variables et probablement contradictoires dont il fallait considérer les interactions stratégiques. Cette situation était qualifiée d'« interdépendance complexe »⁵³.

Les théoriciens ont observé dans ce contexte l'apparition d'arrangements collectifs internationaux particuliers qu'ils ont appelés « régimes internationaux », dont une conférence a produit la définition la plus largement acceptée :

[An international regime is constituted of a] set of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given issue-area of international relations.

52. Hans MORGENTHAU, *Politics among Nations*, New York, Knopf, 1948.

53. Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice⁵⁴.

Ce concept permettait d'intégrer dans l'analyse des relations internationales des acteurs dont l'interaction n'est pas immédiatement apparente en démontrant que leurs actes possèdent une unité saisissable, ainsi que des pratiques échappant à une analyse purement réaliste des relations internationales, par exemple les réseaux internationaux. Dans une perspective néo-institutionnaliste, les régimes internationaux favorisaient une allocation plus efficace des ressources, une institutionnalisation de la réciprocité et un coût moins élevé des transactions⁵⁵. Du point de vue théorique, il rendait possible une certaine convergence entre les idéalistes et les réalistes par l'intégration des organisations internationales à l'analyse des relations internationales. Et finalement, comme « concept-passerelle »⁵⁶, il autorisait une approche interdisciplinaire dans laquelle le droit, les relations internationales, la sociologie politique, les sciences politiques et économiques trouvaient un outil théorique commun.

Dans le champ de la biodiversité, un régime international a été mis en place progressivement. Il structure le champ en proposant des principes, des normes, des règles et des mécanismes de prise de décision. Il implique comme acteurs, outre les États, l'industrie de la vie, les ONG de la conservation ou militantes, les organisations internationales et les organismes de recherche.

Le régime international de la biodiversité s'est constitué à l'intersection d'une série de négociations et de débats internationaux. Tout d'abord le débat relatif aux plantes alimentaires. Il se compose de trois sous-thèmes différents bien que reliés : le débat relatif à la sécurité alimentaire et à la protection des ressources phytogénétiques autour de la FAO qui a mené à la formulation de l'Engagement international sur les ressources phytogénétiques de 1983, au privilège des agriculteurs et au droit des fermiers⁵⁷ ; l'institutionnalisation de la conservation des espèces primitives par les banques de gènes du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale sous la responsabilité formelle de la FAO ; et les questions liées aux variétés végétales améliorées et leur protection (UPOV).

54. Stephen KRASNER, « Structural Causes and Regimes Consequences : Regimes as Intervening Variables », *International Organization*, vol. 36, n° 2, 1982, pp. 185-205. Ce concept a été introduit par J. G. Ruggie à partir du droit international public, mais on en trouve la première exploration systématique dans l'ouvrage de KEOHANE et NYE, *op. cit.*

55. Robert KEOHANE, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, chapitre 6.

56. Les concepts passerelles permettent le développement d'une approche théorique allant au-delà des démarcations disciplinaires. Marc HUFTY, « Normes, transactions et action collective dans la gestion environnementale. Contribution à une méthodologie interdisciplinaire et réaliste », communication au Colloque *Observer, décrire, interpréter*, en l'honneur de Raymond Quivy, FUCAM, Mons, 30-31 octobre 2000.

57. La reconnaissance de la contribution des paysans indigènes dans l'évolution génétique des variétés primitives (*landraces*).

Ensuite, le débat lié aux droits de propriété intellectuelle autour des conventions déposées à l'OMPI (Convention de Paris, de Berne, etc.), qui s'est déplacé vers l'OMC pour conduire à l'inclusion de la propriété intellectuelle dans les accords commerciaux avec les ADPIC et qui donne aujourd'hui la possibilité de breveter le vivant. Mais aussi les débats sur l'écologie globale, entamé en 1972 à Stockholm, qui a permis la création du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), du programme *Man and Biosphere* de l'UNESCO, et sur la conservation qui a conduit les grandes organisations non gouvernementales (ONG) de conservation à vouloir réunir les divers instruments internationaux de conservation des espèces et des écosystèmes (Ramsar, CITES, etc.) dans une convention cadre. Nous incluons aussi en partie les débats autour des populations autochtones ou peuples indigènes, de leur reconnaissance comme acteur légitime du champ (par exemple la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail sur les peuples indigènes et tribaux de 1989) et de leurs relations avec leur environnement, en particulier les connaissances traditionnelles.

Finalement, la Convention sur la diversité biologique constitue le lieu où les acteurs se rassemblent autour de ces débats, d'où son importance⁵⁸. Comme convention cadre, formulée en des termes suffisamment imprécis pour que des positions divergentes s'y retrouvent dans un consensus large, elle est une des clés de voûte du régime. Elle contient une partie significative du substrat normatif du régime : principes, normes, règles et procédures décisionnelles, qui sont précisés au fur et à mesure dans des forums spécialisés. La Conférence des Parties, connue sous son acronyme anglais COP (*Conference of Parties*), réunit l'ensemble des États signataires, contrôle l'application de la Convention et crée les mécanismes nécessaires⁵⁹.

Le Secrétariat exécutif de la Convention administre ces mécanismes. L'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA) conseille la COP et évalue les effets des mesures d'application de la Convention. Le Centre d'échange (*Clearing House Mechanism*) a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération entre les pays membres. Le groupe de travail sur la biosécurité (BSWG) a abouti en février 1999 à un protocole sur la biosécurité, dit de Carthagène, ratifié à Montréal en février 2000 et qui ajoute à la Convention un principe de précaution et de responsabilité relatif à l'introduction d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Premier texte de portée contraignante de la Convention, l'Accord de Carthagène représente en fait un compromis minimal dans lequel les échanges d'OGM doivent faire l'objet « d'accords préalables en connaissance de cause » quant aux risques et avantages de ces technologies. Le groupe de travail sur le savoir traditionnel (TKWG), dont les travaux sont orientés autour de l'article 8j de la Convention qui associe la connaissance traditionnelle à l'innovation, tente de

58. D. WITMEYER, « The Convention on Biological Diversity Changes Rules of the Game for International Plant Genetic Resources Regime », *Diversity*, vol. 10, n° 3, 1992, pp. 28-31.

59. Voir Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on Biological Diversity*, 2000.

concilier les besoins perçus de protection des populations autochtones et locale avec la souveraineté des États et autres questions pratiques.

Tous les forums ne sont pas rattachés à la Convention. Par exemple, les discussions autour de l'Entente internationale sur les ressources phytogénétiques ont lieu sous les auspices de la FAO, mais l'Entente serait, si les parties s'entendent sur ses modalités, admise par la Conférence des Parties comme un protocole additionnel de la Convention.

Le substrat normatif explicite du régime est en grande partie inscrit dans la Convention, à titre d'exemple : les principes de souveraineté des États, de partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques, de reconnaissance du rôle des communautés autochtones, d'accès à la technologie, de reconnaissance des droits de propriété intellectuelle, exclusion des plantes conservées *ex situ* et du génome humain du champ de compétence de la Convention ; les normes relatives à l'accès aux ressources (consentement) ou à la conservation (la mise en place de stratégies nationales) ; certaines règles ou procédures décisionnelles (création et détermination des champs de compétence de la Conférence des Parties ou du mécanisme de financement de la Convention).

Notre but n'est pas d'être exhaustif, ce point mérite une étude en soi. Remarquons cependant que certains principes, normes, règles et pratiques ne sont pas inscrits explicitement dans la Convention, soit parce qu'ils constituent des « métanormes », qui semblent aller tellement de soi qu'elles ne sont pas discutées, soit parce qu'ils se sont inscrits dans le régime peu à peu et ne sont pas encore formalisés. Le principe selon lequel le développement des pays du Sud doit se réaliser par l'intégration au marché représente une de ces métanormes. Il conduit à l'admission de ce qui est la norme dans les économies marchandes : la propriété privée et le droit à l'appropriation de ressources relevant du domaine public en vue de transactions commerciales par un système de droits de propriété intellectuelle.

Une autre de ces métanormes est celle de la conception des programmes de conservation nationaux au Sud selon un modèle calqué sur celui de l'aide au développement⁶⁰ : conditionnalité, programmes et projets « imposés » aux gouvernements des États faibles, intervention massive de spécialistes étrangers, création artificielle d'ONG « locales », idéologie participative⁶¹, etc.

Un exemple illustrant ce système est celui du mécanisme de financement retenu pour la Convention. Le Fonds pour l'environnement mondial a été créé une année avant la conférence de Rio de 1992 par la Banque mondiale pour

60. Marc HUFTY, Martial CHOLLET et Andry RAZAKAMANANTSOA, « Néo-colonialisme vert à Madagascar ? », in Fabrizio SABELLI (dir.), *L'écologie contre nature*, IUED/PUF, Les Nouveaux Cahiers de l'IUED, pp. 143-148.

61. Voir le numéro spécial de la *Revue canadienne d'études du développement* sur le développement participatif, vol. xxi, 2000.

pallier aux insuffisances environnementales de ses projets⁶². Il a été désigné, faute d'alternative et sous la pression des pays du Nord, comme mécanisme provisoire de financement de la Convention. Il l'est toujours neuf ans après et représente une des principales sources de financement pour les programmes nationaux de conservation demandés par la Convention⁶³. Formellement cogéré par la Banque, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et le PNUE, il est largement influencé par une culture organisationnelle qui entre en conflit avec l'esprit de la Convention et les intérêts de beaucoup de pays en développement⁶⁴. Fortement critiqué, le FEM a été, à l'image de la Banque, partiellement restructuré⁶⁵, mais sa logique reste largement conforme à celle du régime de l'aide au développement⁶⁶. Comme le précise un observateur avisé : « the GEF funds biodiversity chiefly as any other World Bank project (...) This means that the GEF focuses on projects rather than development paths⁶⁷. »

VII – Aux origines du régime, l'hégémonie

Selon Oran Young il existe trois types de régimes : spontanés (« the result of the action of many men but not the result of human design ») ; négociés (« characterized by conscious efforts to agree on their provisions, explicit consent and formal expression of the result ») ; et enfin, imposés (« fostered deliberately by dominant powers or consortia without involving explicit consent on the part of subordinated actors »)⁶⁸. Cette typologie est incomplète. Un régime peut être négocié ou spontané tout en reflétant les préférences des acteurs dominants du champ considéré. Dans ce cas, les États dominés en acceptent les modalités de façon explicite parce qu'ils sont limités dans leur marge de manœuvre par la structure du pouvoir au sein du champ. Le régime constitue alors une structure intermédiaire de l'ordre international : ses principes, normes, règles et pratiques sont en partie imposés.

Le concept de régime souffre de son origine de compromis entre deux courants de l'étude des relations internationales. Il est orienté vers la recherche de la coopération et donc en lui-même normatif : il néglige les asymétries structurelles du pouvoir dans les relations internationales, un niveau d'analyse

62. Bruce RICH, *Mortgaging the Earth : The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, London, Earthscan, 1994.

63. Voir la liste des projets financés sur le site : www.undp.org/gef/port/bio.htm#b (juin 2000).

64. Jean-Christophe FAVRE, *Fonds pour l'environnement mondial : un instrument financier au service de l'économie néo-libérale*, Mémoire de DES, IUED, 1997.

65. UNEP, UNDP, WB, *Report of the Independent Evaluation of the Global Facility Pilot Phase*, Washington, 1993. David REED, « The Environmental Legacy of Bretton Woods : the World Bank », in Oran YOUNG (dir.), *Global Governance : Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, MIT Press, 1997, pp. 227-245.

66. Pour ce concept, voir Robert WOOD, *From Marshall Plan to Debt Crisis : Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press, 1986.

67. Timothy SWANSON, *Global Action for Biodiversity*, London, Earthscan-IUCN, 1997, p. 91.

68. Oran YOUNG, « Regime Dynamics : The Rise and Fall of International Regimes », *International Organization*, vol. 36, n° 2, 1982, pp. 277-297.

essentiel si l'on considère que le substrat normatif d'un régime a pour fonction d'organiser la répartition des ressources produites dans un domaine donné par un arbitrage de la légitimité et de la légalité. C'est ici en particulier que les concepts de champ et de régime sont complémentaires au point de vue analytique au niveau international.

Le régime international de la biodiversité, si l'on suit la typologie de Young, est négocié, nous le verrons à l'aide du concept de gouvernance, mais il a été initié par la volonté des États dominants du champ. Il est donc en partie imposé. Comment les pays du Nord et en particulier les États-Unis imposent-ils leur agenda, ou leurs préférences, dans le champ de la biodiversité ? Une explication possible est celle de la théorie de la « stabilité hégémonique », liée à l'analyse des régimes internationaux⁶⁹. À la question de l'origine des régimes, il est répondu que la concentration du pouvoir dans les relations internationales est un facteur qui contribue à favoriser leur apparition. La stabilité est considérée comme un bien public qui, comme tout bien public, étant donné les défaillances du marché ou au niveau international l'absence de gouvernement, demande l'intervention d'un acteur doté d'un pouvoir suffisant pour pouvoir le garantir.

Sans entrer dans une discussion exhaustive de cette théorie⁷⁰, il nous semble que cette hypothèse participe à l'explication de l'origine du régime international de la biodiversité. On peut bien sûr douter de l'idée que l'on puisse attribuer autant d'importance au programme stratégique des États-Unis. Mais d'une part, comme le précise Myers⁷¹, les États-Unis sont dominants dans les débats, et d'autre part, l'essentiel réside dans le fait que selon la perception des autorités américaines ces ressources étaient indispensables à leur industrie, ce qui va justifier une stratégie d'intervention très large. De plus, le programme stratégique préparé par les autorités américaines⁷² coïncide largement avec la direction que va prendre la régulation internationale de la biodiversité dans les années suivantes, y compris presque mot pour mot un certain nombre d'articles de la Convention sur la diversité biologique⁷³.

Dans l'état actuel de nos recherches, la corrélation entre la perception de la diversité biologique comme élément de la sécurité nationale des États-Unis et l'orientation de la gouvernance internationale de la biodiversité reste une hypothèse de travail. Cependant, nos observations de terrain à Madagascar depuis 1994 constituent un indice concordant avec cette hypothèse. Dans ce pays que nous classons au sein du champ comme dominé, l'agence bilatérale

69. Voir Robert KEOHANE, *After Hegemony...*, op. cit.

70. On peut se référer à Andreas HASENCLEVER, Peter MAYER et Volcker RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

71. Norman MYERS, *Not Far Afield*, op. cit.

72. *U.S. Strategy on the Conservation of Biological Diversity*, op. cit.

73. La Convention a été signée par le gouvernement Clinton, mais jamais ratifiée par le Congrès. Un important débat a eu lieu aux États-Unis à ce sujet. Le principal argument pour ne pas la ratifier, hors de la perte de souveraineté, est lié au fait que les transferts de technologie prévus par la Convention ne respectent pas le droit des brevets. Les représentants des États-Unis participent cependant aux conférences liées à la Convention comme observateurs et leur influence est prépondérante.

d'aide au développement américaine, usAid, a financé 26,6 millions de dollars us pour la composante biodiversité du Programme environnemental entre 1991 et 1995, soit 96 % des besoins pour cette composante. Le WWF et la Banque mondiale, organisations sensibles aux préférences des autorités américaines, sont fortement impliqués dans ce programme environnemental. usAid participe à 50 % au financement de la principale organisation de gestion des aires protégées, l'Association nationale pour la gestion des aires protégées. Dans les aires protégées incluses dans le programme de financement, les organisations américaines sont prépondérantes : six des projets étaient en 1993 directement financés par usAid et sur 18 organisations collaborant à leur gestion, 13 étaient américaines⁷⁴. Cette tendance s'est accélérée avec la seconde phase du Programme environnemental (1996-2000).

La situation au sein du régime est devenue plus complexe avec le temps. Les pays européens et le Japon, qui entrent dans la catégorie des pays dominants, ont leurs propres préférences et intérêts⁷⁵. Mais à l'image de leurs structures économiques et politiques, ils sont proches des États-Unis et, en général, ils ont plutôt emboîté le pas aux États-Unis dans le régime. Les pays du Nord concentrent l'essentiel de la richesse, de l'aide au développement, du financement pour la conservation, de la recherche, de l'influence, et du capital symbolique. Leurs préférences, en tant que groupe, s'imposent généralement dans le champ et la marge de manœuvre des autres acteurs est souvent limitée aux désaccords entre ces pays.

Peut-on opposer à ce groupe les pays du Sud et les pays dits en transition comme un ensemble ? Leurs intérêts divergent fortement, entre les pays relativement autonomes comme par exemple la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil et le Mexique et des pays qui ont une marge de manœuvre moindre, entre les pays qui possèdent une richesse biologique susceptible d'être négociée et les autres. Ces pays, préoccupés davantage par leur « retard » de développement, ce qui les rassemble en dernière instance, ont, au cours des débats sur la Convention, accepté le projet de conservation suggéré par les pays industrialisés, à condition que ces mesures soient financées par le Nord, pour qui il représentait une priorité.

Par ailleurs, donnant naissance à des organisations concrètes, dotées de bureaucraties, de financements, d'une rationalité et d'une dynamique propres, les régimes internationaux peuvent aussi s'autonomiser, influencer le comportement des acteurs qui sont à leur origine et donc constituer des variables indépendantes dans l'analyse des relations internationales⁷⁶. Et finalement,

74. Marc HUFTY, Martial CHOLLET et Andry RAZAKAMANANTSOA, *Le programme d'action environnemental à Madagascar : conservation et néo-colonialisme*, Série Documents de travail EPB, n° 1, 1997, p. 14.

75. Voir Nigel HAIGH, « The European Community and International Environmental Policy », in Andrew HURRELL et Benedict KINGBURY, *The International Politics of the Environment : Actors, Interests, and Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 228-249.

76. Stephen KRASNER, « Structural Causes and Regimes Consequences : Regimes as Intervening Variables », *International Organization*, vol. 36, n° 2, 1982, pp. 185-205.

l'apparition d'acteurs de la société civile, comme les ONG, accentue la complexité du champ. On se rapproche donc d'un régime négocié et d'une situation de « gouvernance ».

VIII – La gouvernance internationale de la biodiversité

Le terme de gouvernance apparaît dans les années soixante-dix dans les études de la gestion publique. Transformé en « gouvernance globale », il passe dans les relations internationales au cours des années quatre-vingt⁷⁷. Repris par la Banque mondiale, au départ comme un outil méthodologique destiné à identifier les lieux de pouvoir réels⁷⁸, il prend au début des années 1990 une connotation normative dans l'expression « bonne gouvernance »⁷⁹. Il représente alors une étape supplémentaire de l'intervention du régime de l'aide au développement dans les pays en développement et en transition, après l'orientation politique générale (1945), l'équilibre de la balance des paiements (1952) et l'ajustement structurel (1979).

Le concept conserve cependant une portée analytique et opérationnelle. Il permet de décrire et analyser une des formes que prend la régulation de l'action collective. Dans ce sens, la gouvernance fait l'objet de plusieurs interprétations et définitions. Pour certains, elle est interchangeable avec « gouvernement ». Pour d'autres, elle représente un changement de la régulation : la perte ou la délégation par l'État d'une partie croissante de son pouvoir et de ses compétences au profit de diverses sphères de compétences locales, nationales et internationales qui coexistent et se chevauchent en partie⁸⁰ ; le fait que les frontières du public et du privé tendent à s'estomper et que la rationalité hiérarchique de l'État laisse de plus en plus de place à des réseaux d'acteurs autonomes, donnant naissance à des arrangements qualifiés de partenariats au niveau national ou de régimes au niveau international.

La définition la plus citée de la gouvernance est celle de la *Commission on Global Governance* :

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommo-

77. James ROSENAU, *Governance without Government : Systems of Rule in World Politics*, Los Angeles, Institute for Transnational Studies, University of South California, 1987. Voir Martin HEWSON et Timothy SINCLAIR (dir.), *Approaches to Global Governance Theory*, Albany, State University of New York Press, 1999.

78. Marie-Claude SMOUTS, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, pp. 85-94.

79. World Bank, *Governance and Development*, Washington, 1992. World Bank, *Governance, the World Bank Experience*, Washington, 1994. La bonne gouvernance implique l'État de droit ; la bonne administration ; la responsabilité et l'imputabilité ; et la transparence. *Problèmes économiques*, « Coopération internationale et gouvernance mondiale : les approches théoriques », 7-14 avril 1999.

80. James ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

dated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest⁸¹.

La régulation de l'action collective reposerait donc de plus en plus sur une coordination par des réseaux auto-organisés et des partenariats entre acteurs publics et privés⁸². L'expansion actuelle de la gouvernance, que ce soit au sein d'un niveau (local, national ou international) ou entre ces niveaux (*multi-level governance*), exprimerait un changement fondamental des structures de l'action publique. La gouvernance par les réseaux remplacerait les solutions hiérarchiques et l'État se contenterait d'un rôle de « facilitateur ».

La gouvernance est bien entendu liée à la mondialisation. Elle est aussi liée à l'internationalisation de certains acteurs, par exemple les groupes de la société civile qui ont développé des réseaux mondiaux, ce que certains qualifient de « société civile globale »⁸³ et qui repose sur des organisations issues des milieux militants, indigènes, paysans, dans le domaine de la biodiversité RAFI, Solagral ou GRAIN⁸⁴. Malgré des questions laissées en suspens, telle la représentativité réelle de ces ONG, celles-ci ont obtenu de participer au débat et, donnant voix aux dominés du champ, ont contribué à l'élaboration de propositions alternatives⁸⁵.

Au niveau de l'analyse des relations internationales, le concept de « gouvernance globale » a été développé comme complément aux travaux sur les régimes internationaux⁸⁶. La gouvernance globale de l'environnement⁸⁷ connaît un développement théorique et analytique important, surtout par des études de cas⁸⁸. La nature des arrangements globaux pour la gestion des

81. Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, London, Oxford, 1994.

82. Bob JESSOP, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, pp. 31-49.

83. Paul WAPNER, « Governance in Global Civil Society », in Oran YOUNG (dir.), *Global Governance...*, op. cit., pp. 65-84.

84. RAFI (Rural Advancement Foundation International – www.rafi.org), une petite ONG militante dont le siège est à Winnipeg (Manitoba, Canada) et dont la contribution à ce débat est importante. Solagral (www.solagral.org) est une ONG française axée sur les questions d'environnement et de développement. Elle publie le *Courrier de la Planète*. GRAIN (Genetic Resources Action International) est une ONG établie à Barcelone et spécialisée sur la question de l'érosion génétique.

85. Bas ARTS, *The Political Influence of Global NGOs : Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, Utrechts, International Books, 1998.

86. Olav STOKKE, « Regimes as Governance Systems », in Oran YOUNG (dir.), *Global Governance...*, op. cit., pp. 27-63.

87. Voir les travaux de Oran YOUNG, *International Cooperation : Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, Oran YOUNG (dir.), *Global Governance...*, op. cit. ; Oran YOUNG, *Governance in World Affairs*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

88. Andrew HURRELL et Benedict KINGSBURY, op. cit. ; Robert BARLETT, Priya KURIAN et Madhu MALIK, *International Organizations and Environmental Policy*, Westport, Greenwood Press, 1995 ; Raimo VAYRYNEN, (dir.), *Globalization and Global Governance*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1999 ; Jorgen WETTESTAD, *Designing Effective Environmental Regimes : The Key Conditions*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999 ; Oran YOUNG (dir.), *The Effectiveness of International Regimes : Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MIT Press, 1999.

ressources environnementales dépend de la nature de ces ressources⁸⁹. Lorsqu'il s'agit de biens communs (hors de la juridiction d'un seul État), par exemple la couche d'ozone ou les ressources halieutiques de haute mer, trois solutions se présentent : une extension des législations nationales, la création d'une entité supranationale, la mise en place de codes de conduite dans la perspective d'une gouvernance sans gouvernement⁹⁰. Mais la diversité biologique ne répond qu'imparfaitement à cette définition. Elle est localisée sur un territoire délimité et il est possible en théorie d'empêcher son accès. Cependant, elle est souvent partagée par plusieurs États et correspond donc mieux à la définition d'une « ressource naturelle partagée » (une ressource se trouvant sous la juridiction de plusieurs États). En effet, la Convention ne prévoit pas de cadre de négociation global pour les accords entre les pays, les transactions prévues par la Convention passent uniquement par des transactions bilatérales, donc par le « marché ».

Mais cette approche comporte le même problème théorique que les régimes. Fondée sur la coopération entre les acteurs, elle minimise la dimension conflictuelle des sociétés humaines. Elle est idéaliste et sa validité risque de se limiter aux espaces étroits au sein desquels les acteurs partagent un minimum de référentiel commun⁹¹. L'ordre existant y est considéré comme une donnée. Les inégalités structurelles entre pays ou individus, la logique de l'économie-monde capitaliste et de sa reproduction s'effacent devant l'étude de la décentralisation, de la nouvelle gestion publique⁹², des nouvelles technologies de la communication ou des négociations commerciales internationales. Encore une fois, c'est en ce sens que ces trois approches, champs, régime et gouvernance sont complémentaires.

Conclusion

La diversité biologique est à la fois un patrimoine commun de l'humanité et une ressource nationale. La conservation de la diversité biologique est un domaine dans lequel les acteurs des relations internationales auraient clairement intérêt à coopérer. Ils y gagneraient tous à long terme. La solution toute trouvée semble être celle d'une convention internationale sur la diversité biologique, élément formalisé d'un régime, c'est-à-dire d'un ensemble d'institutions et de réglementations qui permettrait l'administration de cette ressource pour le bien-être collectif. Mais, comme dans de nombreux domaines de la vie internationale, on peut observer que, bien que la coopération soit la solution optimale, les acteurs ont de la difficulté à la mettre en place. Comment

89. Oran YOUNG, « Rights, Rules, and Resources in World Affairs », in Oran YOUNG, *Global Governance...*, op. cit., p. 8.

90. James ROSENAU et Ernst-Otto CZEMPIEL (dir.), *Governance without Government...*, op. cit.

91. Marie-Claude SMOUTS, « Du bon usage ... », art. cit.

92. Voir Marc HUFTY (dir.), *La pensée comptable : État, néo-libéralisme et nouvelle gestion publique*, Genève, Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Genève/Paris, IUED/Presses universitaires de France, 1998.

expliquer que les arrangements visant à construire cette coopération soit si conflictuels ?

Les enjeux, nous l'avons vu, dépassent largement la conservation et ce domaine n'est pas politiquement neutre. L'idée d'un domaine à laisser sous la responsabilité de biologistes et de conservationnistes travaillant en toute légitimité pour le bien commun de l'humanité et en toute objectivité scientifique a fait long feu. Comme toute ressource, la diversité biologique est l'enjeu d'un affrontement entre de multiples acteurs réunis dans ce que nous qualifions de champ de la biodiversité, caractérisé par l'asymétrie du pouvoir et des intérêts des acteurs en présence. La condition préalable de son apparition est l'extension de l'économie-monde à cette nouvelle frontière que représente le vivant, et cette économie-monde est caractérisée par l'inégalité des acteurs et leurs conflits. L'intérêt industriel pour les ressources génétiques, les plantes alimentaires et les connaissances indigènes a transformé la diversité biologique en enjeu pour les États, les entreprises, les scientifiques, les organisations internationales et les organisations de la société civile.

La théorie des champs permet de mettre en évidence à la fois les enjeux, les acteurs et la logique de domination sociale dans laquelle s'inscrit la biodiversité. Mais elle permet mal de décrire et analyser la régulation du champ de la biodiversité au niveau international. Il faut pour cela regarder du côté des théories de portée intermédiaire centrées sur les problèmes de coopération et de formulation des décisions que sont la gouvernance et les régimes internationaux.

La théorie des régimes est efficace pour analyser le substrat normatif du champ. La gouvernance permet de spécifier le type et les niveaux de la régulation des ressources. Mais ces deux approches souffrent d'un même problème, en particulier celui de ne pas s'interroger sur la nature de la régulation produite et de son adéquation aux problèmes de fond⁹³. Si les conflits d'intérêt sont partiellement minimisés par des institutions neutres, celles du régime, en réalité, les préférences des acteurs dominants se reflètent dans les principes, normes, règles et procédures décisionnelles du régime et ces institutions ont une fonction de légitimation de cet ordre caractérisé par l'intérêt national des États dominants.

Nous avons cherché dans cet article à apporter une contribution à l'élaboration d'une économie politique de la biodiversité à l'aide des instruments théoriques suivants : les champs sociaux, les régimes internationaux et la gouvernance. Cette proposition constitue bien entendu davantage un programme de recherche qu'un aboutissement.

93. Marie-Claude SMOUTS, « La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale », in M.-C. SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales : Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 135-160.